

Datum

17 januari 2023

Onderwerp

VNG IPO reactie op SO Richtlijn luchtkwaliteit 19 januari 2023

Geachte woordvoerders milieu van de vaste Kamercommissie Infrastructuur en Waterstaat,

U heeft tot donderdag 19 januari om schriftelijk te reageren op de fiche Herziening Richtlijn Luchtkwaliteit oftewel de richtlijn over *ambient air quality and cleaner air for Europe*. Graag geven IPO en VNG hun appreciatie van dit BNC-fiche en willen we u aandachtspunten meegeven ten behoeve van uw inzet.

Twee typen Europese wetgeving: hetzelfde ambitieniveau en tijdspad is vereist

Er zijn twee typen Europese wetgeving ten aanzien van luchtkwaliteit:

- a) *Immissiebeleid*: dit zijn de grenswaarden van de richtlijn over *ambient air quality and cleaner air for Europe*.
- b) *Emissiebeleid*: dit is bronbeleid, zoals de voorstellen over Industriële emissies, klimaat en energiebeleid, mobiliteit en de Euro 7 normen van personenauto's en emissies vanuit scheep- en luchtvaart.

VNG en IPO vinden het belangrijk dat beide typen wetgeving synchroon lopen qua ambitieniveau en tijdspad. Als bijvoorbeeld de bronmaatregelen later verplicht worden gesteld dan de inwerkingtreding van de aangescherpte grenswaarden voor luchtkwaliteit, beschikken lidstaten over onvoldoende beleidsmaatregelen om de aangescherpte grenswaarden te kunnen halen. Een nieuwe crisis over luchtkwaliteit hangt dan in de lucht.

Uitvoerbaarheid: RIVM onderzoek noodzakelijk

- VNG en IPO vinden dat de voorstellen van de EC getuigen van ambitie en aandacht voor gezondheid van de mens en bescherming van de natuur. Dit is positief.
- VNG en IPO kiezen voor een voorzichtige opstelling ten aanzien van de Commissievoorstellen rond de grenswaarden van de *ambient air quality and cleaner air for Europe*.
- Wij vinden het belangrijk vinden dat de voorgestelde grenswaarden uitvoerbaar zijn, en bovendien goed zijn afgestemd met de herzieningen voor het bronbeleid. Na het stikstofdossier moet worden voorkomen dat Nederland (weer) te maken krijgt met een problematisch fijnstofdossier.
- We kunnen pas verantwoord een definitief standpunt innemen met betrekking tot emissiegrenswaarden nadat het RIVM voldoende gedetailleerd heeft geïnventariseerd wat haalbaar is.

- Het is belangrijk dat een nieuw voldoende gedetailleerd onderzoek door het RIVM wordt uitgevoerd dat standhoudt bij de Nederlandse rechter in verband met toetsing van ruimtelijke projecten aan het aspect luchtkwaliteit.
- Wij zijn daarom verheugd dat het kabinet in het fiche aankondigt een dergelijk onderzoek bij het RIVM te willen uitzetten.
- Pas na dit onderzoek zou de lidstaat Nederland en ook de decentrale koepels een standpunt ten aanzien van de aanscherping van grenswaarden moeten gaan innemen. In de tussenliggende periode kan een omgevingsanalyse in de Raadswerkgroepen worden gemaakt.

Een ambitieus Europees bronbeleid

- VNG en IPO steunen het streven naar schonere lucht. Het is daarom belangrijk dat de EU-grenswaarden voor luchtkwaliteit meer in lijn worden gebracht met de advieswaarden van de World Health Organization (WHO).
- Dit kan alleen als er voldoende bronbeleid (richting zero-emission) wordt aangenomen.
- We staan daarom voor een zeer ambitieus emissiebeleid en gezondheid voor mens, dier en natuur. Het is belangrijk om de luchtkwaliteit in de buitenlucht tijdig te verbeteren.
- Echter vanuit behandeling van het voorstel over de Richtlijn Industriële Emissies worden signalen opgevangen dat de ambitie van het voorstel mogelijk naar beneden wordt bijgesteld, omdat de doelstelling van scherper vergunnen onderkant van de best beschikbare technieken (BBT) range onder vuur ligt vanwege bezwaren vanuit de industrie.
- VNG en IPO vrezen dat ook de voorstellen rond de Euro 7 normen voor personenauto's – vanwege het belang van de Duitse, Franse en Italiaanse auto-industrie lager zullen uitvallen. De koepelverenigingen vrezen dat het EU-bronbeleid op deze manier onvoldoende zal zijn om in de buitenlucht de doelstellingen van de *ambient air quality and cleaner air for Europe* te halen.
- De verschillende overheden zullen zich daarom hard moeten blijven maken dat de ambities voor bronbeleid in de pas lopen met de ambities voor een schonere lucht, ook bij tegenwind vanuit bijvoorbeeld de industrie.

Haalbaarheid en uitvoering door gemeenten en provincies

- VNG en IPO zijn van mening dat het huidige voorstel met betrekking tot de EU-grenswaarden voor stedelijke agglomeraties, landbouwgebieden en gebieden langs drukke vaarverkeersknooppunten en/of nabij industrie, moeilijk haalbaar zal zijn binnen de gestelde termijnen.
- Vooral voor NO₂ – uitstoot door verbrandingsprocessen in verkeer en industrie – worden problemen verwacht. Deze zijn namelijk twee keer zo streng als de grenswaarden van de huidige richtlijn.
- Gemeenten beschikken niet meer over aanvullende beleidsopties om de nieuwe doelstellingen te halen. Op het verlagen van die NO₂-concentraties vanuit het verkeer wordt door veel gemeenten – zeker door de grotere steden – al veel langer stevig beleid gevoerd, bijvoorbeeld door middel van maatregelen gericht op uitstootvrij gemotoriseerd wegverkeer (milieuzones, emissievrije zones, stimuleren elektrisch vervoer et cetera), maar ook door middel van autoluw beleid, stimuleren van wandelen, fietsen en openbaar vervoer. Omdat hier al veel langer beleid

wordt gevoerd, beschikken de desbetreffende gemeenten nauwelijks meer over substantiële aanvullende beleidsopties.

- Er is daarom een verruiming van het juridische kader van de milieuzones nodig. Bij aanscherping van de grenswaarden zullen nieuwe beleidsmogelijkheden voor decentrale overheden moeten worden gecreëerd, zodat tijdige invoer van milieuzones voor benzine-personenauto's en zero emissie zones mogelijk wordt. Voor steden met een grote bijdrage van het scheepvaart is ook een verruiming van het juridisch kader noodzakelijk.
- De gestelde ambitie om de emissies vanuit de industrie blijvend te verlagen, kan alleen worden waargemaakt indien er vanuit de wetgever (Europees en nationaal) meer mogelijkheden wordt geboden om daadwerkelijk scherper (onderkant BBT-range) te kunnen vergunnen. Dit is echt een randvoorwaarde om de ambitie daadwerkelijk te kunnen halen.
- Het is belangrijk dat er tijdig naar de uitvoering van de *ambient air quality and cleaner air for Europe* wordt gekeken en dat deze gelijktijdig met de onderhandelingen in Brussel wordt voorbereid.
- In dit perspectief willen wij u er op wijzen dat er minsten drie jaar nodig is om een beleidsmaatregel in te voeren. Bijvoorbeeld, milieuzones (en emissievrije zones) behoren in grotere steden tot de belangrijkste – meest effectieve – luchtkwaliteitsmaatregelen. Maar vanuit het (juridisch) principe van “redelijkheid” is het welhaast onmogelijk om nog vóór 2030 de bestaande en geplande toelatingsregimes voor milieuzones aan te scherpen. Dit geldt niet alleen over mobiliteit, maar voor alle relevante beleidsdossiers (industrie, klimaat, energie, stikstofdossiers als landbouw).
- Tenslotte moeten, naar onze mening, ook de verschillende beleidskaders integraal met elkaar worden gezien. Zo kunnen maatregelen bij de industrie voor lucht mogelijk gevolgen hebben voor het compartiment water en kunnen soms klimaatdoelstellingen strijdig zijn met luchtkwaliteitsdoelstellingen; bijvoorbeeld doordat door de transitie van fossiele brandstoffen naar waterstof meer emissie kan optreden van NOx. Alleen door de verschillende beleidskaders in samenhang met elkaar te bezien, kan hierin een balans worden gevonden en kan gezocht worden naar oplossingen.

Risico voor het realiseren van de bouwopgave & meer wonen in gebieden met een mindere luchtkwaliteit

In Nederland is sprake van een koppeling tussen de regelgeving milieu (o.a. luchtkwaliteit) en de regelgeving ruimtelijke ordening. Als gevolg hiervan kunnen juridische overschrijdingslocaties luchtkwaliteit in ons land leiden tot uitstel - of in het ergste geval zelfs afstel - van grote ruimtelijke projecten. In verband met een dergelijke mogelijk grote impact spelen de resultaten van de RIVM-monitoring een belangrijke rol in de waardering van het voorstel van de Europese Commissie. De RIVM-monitoring is namelijk leidend als het gaat om het vaststellen van juridische overschrijdingslocaties, dat wil zeggen, locaties waar sprake is van overschrijding van de wettelijke normen voor luchtkwaliteit. Het hierboven geschetste risico doet zich vooral voor in de grote steden, omdat daar de luchtkwaliteit relatief slecht is, maar ook in kwetsbare gebieden (veelal gelegen in de buurt van wegen, vaarwegen of industrie) waar nieuwe woningen moeten worden gerealiseerd in

het kader van de woningbouwopgaven. In al deze gebieden staat de luchtkwaliteit immers al onder druk en tegelijkertijd moeten juist daar de grootste bouwopgaves worden gerealiseerd.

Toegang tot de rechter

- Het voorstel bevat nieuwe bepalingen over de toegang tot recht om het voor burgers makkelijker te maken (artikel 27). Daarnaast stelt de Commissie dat personen die gezondheidsschade hebben geleden door het schenden van de artikelen met betrekking tot de luchtkwaliteitsplannen in aanmerking komen voor compensatie (artikel 28). Tot slot geeft het voorstel de mogelijkheid over het kunnen opleggen van boetes aan natuurlijke of rechtspersonen die handelen in strijd met de luchtkwaliteitsrichtlijnen (artikel 29).
- VNG en IPO steunen de mening van het kabinet dat dergelijke artikelen onnodig zijn. De lidstaten zijn immers al gebonden aan het Verdrag van Aarhus waardoor de toegang tot de rechter in de lidstaten voor milieuzaken is verzekerd. Burgers hebben al goede voorziening voor rechtsgang, indien zij vinden dat er sprake is van gezondheidsschade. Het Nederlands recht voorziet hier al in.
- Bovendien moet worden vermeden dat er per sectorregelgeving telkens een ander regime gaat gelden. Additionele regels over toegang tot de rechter zorgen voor een toenemende ingewikkeldheid van het stelsel, dit komt de transparantie voor de burger niet ten goede.
- Wij willen de Tweede Kamerleden er op wijzen dat dergelijke wetteksten ook zijn opgenomen in voorstellen over Industriële Emissies en stedelijk afvalwater.
- Wij vinden het belangrijk dat over deze voorstellen door de EU-raad van Ministers een raadspositie wordt aangenomen waarin wordt opgenomen dat juridische zaken (toegang tot de rechter, compensatie en sancties) niet sectoraal in wetgeving opgenomen dienen te worden.